
Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 2, Αρ. 2 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery

Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας¹

Ελένη Καραβέλη, Γιάννης Δούκας

doi: [10.12681/rp.18597](https://doi.org/10.12681/rp.18597)

Copyright © 2018, Ελένη Καραβέλη, Γιάννης Δούκας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Καραβέλη Ε., & Δούκας Γ. (2012). Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας¹. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 2(2), 21–36.
<https://doi.org/10.12681/rp.18597>

Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας¹

Ελένη Καραβέλη, *Επίκουρος Καθηγήτρια, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών*
Γιάννης Δούκας, *Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Περίληψη

Στην εργασία αυτή παρουσιάζεται η εφαρμογή της ευρωπαϊκής Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) στην Ελλάδα στην προγραμματική περίοδο (2007-13). Μετά την περιγραφή της εισαγωγής 'περιφερειακών' στοιχείων στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) κατά την διαδικασία μεταρρύθμισής της, αναλύονται οι κατευθύνσεις, οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο και παρουσιάζονται οι προτάσεις της Επιτροπής για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020. Στη συνέχεια συνεκτιμάται η σημασία της ως εναλλακτικής αναπτυξιακής στρατηγικής για την ελληνική ύπαιθρο. Τέλος, εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις δυνατότητες επιτυχίας της ΠΑΑ, με αναφορά στις αδυναμίες και τους περιορισμούς που χαρακτηρίζουν την ελληνική περίπτωση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης, Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα, Πολιτική Συνοχής, Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης, ΕΣΠΑ 2007-13.

Rural development policy: An alternative development strategy for the case of Greece

Karaveli Eleni, *Assistant Professor, Athens University of Economics and Business*
Yannis El. Doukas, *PhD, University of Athens*

Abstract

This paper presents the implementation of European Rural Development Policy (RDP) in Greece for the programming period 2007-13. First, the introduction of 'regional' elements in Common Agricultural Policy (CAP) in the course of its reforms is discussed. Second, the directions and means of RDP in the current period are examined and the Commission's proposals for the next programming period are presented. Third, the targets, measures and allocation of funds of RDP in Greece are analysed based on the experience of the previous period and given the chronic difficulties and obstacles that this policy approach faces in Greece.

KEYWORDS: EU Rural Development Policy; Rural Development Programs in Greece; Cohesion Policy; Community Support Frameworks; Greek National Strategic Framework Program 2007-13.

1. Εισαγωγή: Οι νέες λειτουργίες του αγροτικού χώρου της Ε.Ε. ως μοχλός των μεταβολών στην αγροτική πολιτική

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες (ειδικότερα από τη δεκαετία του '80 και μετά) οι δι-αρθρωτικές μεταβολές στον Ευρωπαϊκό αγροτικό χώρο (ταχύτερες στις νότιες σε σχέση με τις βόρειες χώρες όπου κάποιες από τις μεταβολές αυτές είχαν συντελεστεί αρκετά νωρίτερα) υπογραμμίζονται από ένα συνδυασμό *εσωτερικών* και *εξωτερικών* (διεθνών) παραγόντων ή 'πιέσεων' (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας 1999, Baldock et al. 2001, European Commission-Agriculture and Rural Development 2011). Οι *εσωτερικοί παράγοντες* συνίστανται κυρίως: (α) Στη σταδιακή μείωση της στήριξης των αγροτικών τιμών από την Κοινή Αγροτική Πολιτική της Ε.Ε. (ΚΑΠ) (β) Στη σοβαρή υποβάθμιση του περιβάλλοντος των αγροτικών περιοχών, τόσο από την εντατική καλλιέργεια στις παραγωγικές εκτάσεις (με επιπτώσεις στην ποιότητα των παραγόμενων τροφίμων), όσο και από την εγκατάλειψη και παρακμή των 'οριακών αγροτικών εκτάσεων' (marginal land), συνήθως σε Ορεινές & Μειονεκτικές Περιοχές (ΟΜΠ). (γ) Στις μεταβολές των προτιμήσεων των κατοίκων των αστικών κέντρων, αφενός ως προς την ποιότητα των τροφίμων που καταναλώνουν, και, αφετέρου, ως προς τις δραστηριότητές τους στους χώρους της υπαίθρου. Το αποτέλεσμα είναι η εμφάνιση νέων χρήσεων της αγροτικής γης, με αυξανόμενη έμφαση στη βελτίωση της ποιότητας των τροφίμων και την αναβάθμιση του 'αγροτικού τοπίου' (landscape).

Στις *εσωτερικές πιέσεις* πρέπει να συμπεριληφθούν και οι σημαντικές (και διευρυνόμενες) περιφερειακές ανισότητες, μεγάλο μέρος των οποίων αφορούν σε ανισότητες, αφενός, μεταξύ αγροτικών και μη-αγροτικών περιοχών, και, αφετέρου, μεταξύ «δυναμικών» και «μη-δυναμικών» αγροτικών περιοχών. Η διώγκωση αυτών των ανισορροπιών κατά τη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης και εφαρμογής της ΚΑΠ οδήγησε: (α) στην επανεκτίμηση της συμβολής του αγροτικού τομέα και των περιοχών της υπαίθρου στην περιφερειακή ανάπτυξη και την οικονομική, κοινωνική και 'εδαφική' συνοχή, (β) στην ενίσχυση των ήδη υπάρχοντων ή ενσωμάτωσης νέων στοιχείων περιφερειακής πολιτικής στην ισχύουσα αγροτική πολιτική. Μια τέτοια εξέλιξη συνεπάγεται τη σταδιακή συγχώνευση της αγροτικής με την περιφερειακή πολιτική, με την τελευταία να αποκτά αυξανόμενη βαρύτητα σε σχέση με την πρώτη. Η συγκυρία της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, με τη θεαματική αύξηση των ποσοστών ανεργίας στα μεγάλα αστικά κέντρα την οποία συνεπάγεται, καθιστά την παραπάνω τάση ιδιαίτερα σημαντική.

Οι *εξωτερικοί παράγοντες* συνίστανται στην ανάγκη μεγαλύτερης ενσωμάτωσης των τοπικών αγροτικών κοινοτήτων στην παγκόσμια οικονομία και στις πιέσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) για μεγαλύτερη απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου αγροτικών προϊόντων. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται ένα περισσότερο ανταγωνιστικό περιβάλλον στις περιοχές της υπαίθρου, έτσι ώστε τόσο ο αγροτικός τομέας, όσο και οι εν γένει δραστηριότητες των αγροτικών περιοχών, να μην εξαρτώνται από την εισροή 'εξωγενών' πόρων – κυρίως με τη μορφή επιδοτήσεων (European Commission-Agriculture and Rural Development, 2011).

Και οι δύο κατηγορίες παραγόντων έχουν ασκήσει 'πιέσεις' προς την υιοθέτηση ενός νέου 'Ευρωπαϊκού μοντέλου αγροτικής πολιτικής', στο οποίο η έμφαση με-

τατοποιείται από τη στήριξη της υπερπαραγωγής: (α) στην ενίσχυση του ρόλου της ‘αγοράς’ - ώστε η παραγωγή αγροτικών προϊόντων να ανταποκρίνεται στις καταναλωτικές ανάγκες, (β) στην ενίσχυση του ρόλου των γεωργών ως παραγωγών ‘δημόσιων αγαθών’¹ όπως διατυπώνεται τελευταία, (γ) δια μέσου των παραπάνω στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών περιοχών. Η τελευταία θα προέλθει και από την ενδυνάμωση της περιφερειακής διάστασης της αγροτικής πολιτικής η οποία συνεπάγεται και την παράλληλη ανάπτυξη εναλλακτικών της γεωργικής δραστηριοτήτων.² Τα περιοριστικά μέτρα της ΚΑΠ από τις αρχές της δεκαετίας του ’90 (και ειδικότερα οι περιορισμοί στις ποσότητες παραγωγής σε μια σειρά προϊόντων), στόχευαν ακριβώς στην παράλληλη επίτευξη «οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων» με ένα συνδυασμό μιας σειράς παλαιότερων με νεότερα εργαλεία (Μαραβέγγας & Μέρμηγκας 1999, European Commission, 2009).

Στην εργασία αυτή επιχειρείται η διερεύνηση της εφαρμογής του νέου μοντέλου αγροτικής πολιτικής στην Ελλάδα, μέσω των διαφόρων τύπων Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης³ στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2007-13). Στην επόμενη ενότητα εξετάζεται η σχέση μεταξύ περιφερειακής πολιτικής και πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης στην Ε.Ε.: Κατ’ αρχήν περιγράφεται η σταδιακή εισαγωγή διαρθρωτικών και ‘περιφερειακών’ στοιχείων στην Ευρωπαϊκή αγροτική πολιτική μέσω των μεταρρυθμίσεων της και στη συνέχεια αναλύονται οι κατευθύνσεις και τα μέσα υλοποίησης της Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της τρέχουσας, καθώς και της επερχόμενης προγραμματικής περιόδου. Στην ενότητα 3, παρουσιάζεται συνοπτικά η κατάσταση του αγροτικού τομέα και των αγροτικών περιοχών στην Ελλάδα, με έμφαση στις μειονεκτικές αγροτικές περιοχές και στην επίδραση της ΚΑΠ στην όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Στην ενότητα 4, αναλύεται η εφαρμογή της ΠΑΑ στην Ελλάδα. Μετά από μια συνοπτική παρουσίαση της εφαρμογής των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης στις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους – κυρίως της περιόδου 2000-06 – αναλύονται οι στόχοι, τα μέτρα και τα μέσα χρηματοδότησης της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο, ενώ γίνεται σύγκριση με την περίοδο 2000-06. Η σύντομη αναφορά στην ΠΑΑ της επερχόμενης προγραμματικής περιόδου 2014-20, στοχεύει στη συνεκτίμηση της σημασίας της για τις αναπτυξιακές προοπτικές των Ελληνικών αγροτικών περιοχών. Τέλος, στην ενότητα 5, εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις δυνατότητες επιτυχίας της ΠΑΑ.

2. Συνάφεια μεταξύ Περιφερειακής Πολιτικής και Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ)

2.1 Μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Κάποια στοιχεία περιφερειακής πολιτικής περιλαμβάνονταν εξ’ αρχής στο διαρθρωτικό σκέλος της ΚΑΠ, κυρίως με την υιοθέτηση της Οδηγίας του 1975 για την ενίσχυση μέσω ειδικών αποζημιώσεων των *Ορεινών και Μειονεκτικών Περιοχών*. Όμως μια σειρά από μεταρρυθμίσεις αυτού του σκέλους ενίσχυσαν καθοριστικά την περιφερειακή και ‘εδαφική’ διάσταση της πολιτικής αυτής. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ συνήθως ακολουθούσαν τις αναδιαρθρώσεις στο βασικό σκέλος της – το σκέλος των τιμών – που στόχευαν στη σταδιακή μείωση της στήριξης των αγροτικών εισοδημάτων μέσω επιδοτήσεων, την ενίσχυση του

‘ρόλου της αγοράς’ και την ‘περιβαλλοντική συμμόρφωση’ των παραγωγών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν συνεπώς έμμεσα, μέσω της τόνωσης της ανταγωνιστικότητας και της αναβάθμισης του περιβάλλοντος των αγροτικών περιοχών, στην ενίσχυση της περιφερειακής διάστασης της ΚΑΠ. Οι βασικές αναθεωρήσεις της ΚΑΠ που λειτούργησαν προς αυτή την κατεύθυνση ήταν: Η *αναθεώρηση* του 1992 (γνωστή ως αναθεώρηση του *MacSharry*), που εισήγαγε το μέτρο των *άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων*, την *αποσύνδεση* της παραγωγής από τις τιμές (γνωστή ως *decoupling*) και *περιβαλλοντικούς κανονισμούς*, (β) οι αναθεωρήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας των ετών 1988 και 1993, που ενίσχυσαν τη γεωγραφική επικέντρωση των προγραμμάτων σε συγκεκριμένες περιφέρειες ή ‘εδαφικές ζώνες’, (γ) Οι μεταρρυθμίσεις του 1999 και του 2003, στις οποίες ενισχύθηκε το μέτρο των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων, με απώτερο στόχο τη *μεγαλύτερη σύνδεση της παραγωγής με την αγορά και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας του αγροτικού τομέα*, καθώς και η προστασία του περιβάλλοντος μέσω φιλικότερων προς το περιβάλλον παραγωγικών μεθόδων (Commission of the EC, 2001).

Η μεταρρύθμιση του 1999 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου) περιλάμβανε ένα πρόγραμμα *αγροτικής ανάπτυξης*, το οποίο θα συμπλήρωνε την πολιτική τιμών (του πρώτου πυλώνα της ΚΑΠ), με τη μορφή του *Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (ΚΑΑ - Καν. 1257/99)*. Ο κανονισμός αποτέλεσε το ‘δεύτερο πυλώνα’ της ΚΑΠ (Caraveli, 2006) και αντιπροσώπευε τη μετάβαση από τις ‘τομεακές’ αγροτικές πολιτικές στα ‘ολοκληρωμένα προγράμματα’ αγροτικής ανάπτυξης και διαχείρισης. Η ενδυνάμωση και ολοκλήρωση της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης πραγματοποιήθηκε με τον *Κανονισμό Αγροτικής Ανάπτυξης - ΚΑΑ (1698/05)* που προτάθηκε από την Επιτροπή το 2005 για να αντικαταστήσει τον κανονισμό του ’99 στην προγραμματική περίοδο 2007-13. Οι ΚΑΑ εισήγαγαν τις έννοιες της *πολυλειτουργικότητας* και της *πολυτομεακής* και *ολοκληρωμένης* προσέγγισης στην αγροτική οικονομία,³ καθώς και της προσέγγισης «εκ των κάτω προς τα άνω» (γνωστής ως ‘bottom-up’) στη διαχείριση των προγραμμάτων (Commission of the EC, 2001).

2.2 Προγραμματική περίοδος 2007-13

Στην περίοδο 2007-13, η ΚΑΠ, με συνολικό προϋπολογισμό 413 δις (σε τρέχουσες τιμές) υλοποιείται μέσω δυο ξεχωριστών Ταμείων με συμπληρωματικές λειτουργίες και στόχους: (α) Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ), το οποίο εξακολουθεί να χρηματοδοτεί τη στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων, τον πρώτο πυλώνα της αγροτικής πολιτικής, με έναν προϋπολογισμό 313 εκατ. ευρώ. Χρηματοδοτεί κυρίως άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις (οι οποίες αποσκοπούν στη διατήρηση της αγροτικής δραστηριότητας σε κάποιες περιοχές, ώστε οι γεωργοί να συνεχίσουν την παροχή ‘δημόσιων αγαθών’) και ένα μικρό αριθμό μέτρων διαχείρισης και προώθησης των προϊόντων. (β) Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), το οποίο χρηματοδοτεί το δεύτερο πυλώνα της ΚΑΠ, με έναν προϋπολογισμό 92 δις ευρώ (περίπου 23% του συνόλου), από τα οποία τα 31,2 δις (δηλαδή περίπου 34%) κατευθύνονται στις περιοχές της ‘Σύγκλισης’ (European Commission, 2011) και συγκεκριμένα, σε διαρθρωτικού τύπου επενδύσεις (που στην περίοδο 2007-09 αφορούσαν κυρίως στις πιο απομακρυσμένες περιοχές). Σύμφωνα με τους κανονισμούς του Ταμείου αυτού, οι δράσεις του πρέπει να είναι συμπληρωματικές όχι μόνο της πολιτικής τιμών, αλλά της Ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής.

Η στρατηγική της περιόδου αυτής βασίζεται στον Κανονισμό 1698/2005, καθώς και στους Κανονισμούς των ετών 2006 και 2009 που έθεταν κανόνες λειτουργίας ή τροποποιούσαν σημεία του 1698/2005.

2.3 Προγραμματική περίοδος 2014-20

Οι προτάσεις για τις αγροτικές περιοχές των κρατών-μελών στην περίοδο αυτή, που προέκυψαν από εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση, περιέχονται σε ένα προσχέδιο Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (European Commission-Agriculture and Rural Development 2011, European Commission 2011a) καθώς και στο κείμενο με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής (European Commission 2011b). Αυτές περιλαμβάνουν προγράμματα για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, καθώς και για την ενίσχυση στοχευόμενων πολιτικών στην ύπαιθρο με βάση τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και με έμφαση στην αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και στην προσφορά δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, προτείνεται ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τη στήριξη των νέων και των μικρών αγροτών, και για τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά μήκος της διατροφικής αλυσίδας.

Η ΠΑΑ της περιόδου αυτής θα κινείται στο πνεύμα της στρατηγικής Ευρώπη 2020, η οποία συνοψίζεται σε «έξυπνη, βιώσιμη και ολιστική» ανάπτυξη και στοχεύει σε περισσότερη διασύνδεση (ή ενοποίηση) των πολιτικών της ΕΕ, με στόχο τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και συνέργια τους σε όλο το θεσμικό πλαίσιο και τις περιοχές της. Διατυπώνεται έτσι ένα σύνολο Κανονισμών που ρυθμίζουν τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΔΤ), οι οποίοι συγκροτούν το Ενιαίο Στρατηγικό Πλαίσιο (ΕΣΠ) – Common Strategic Framework (CSF) – όλων των ΔΤ (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ, ΕΤΑ, ΕΓΤΑΑ⁴). Ο ρόλος του ΕΣΠ θα είναι να συντονίζει όλα τα ΔΤ με τρόπο που το ένα να συμπληρώνει το άλλο, ώστε να διευκολυνθεί η υλοποίηση του προγράμματος Ευρώπη 2020.

Στο κείμενο των προτάσεων εμπεριέχονται συνεπώς τόσο το στοιχείο της συνεργασίας μεταξύ των Ταμείων (ΕΓΤΑΑ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ), με ιδιαίτερη έμφαση στην ευελιξία και τη στήριξη κοινών δράσεων (γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, βιολογική γεωργία), όσο και η έννοια της Εταιρικής Σχέσης, σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για τη χάραξη και υλοποίηση της ΠΑΑ με βάση το ΕΣΠ. Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης περιλαμβάνει σαφείς και μετρήσιμους στόχους αποτελεσματικότητας, οι οποίοι θα περιγράφονται στο Κοινό (Ενιαίο) Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης ενώ τα κράτη-μέλη θα έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν δύο αναφορές προόδου, μια τον Ιούνιο του 2017 και μια δεύτερη τον Ιούνιο του 2019. Εν ολίγοις, τα κράτη-μέλη θα προετοιμάζουν και θα υποβάλλουν ένα συνολικό Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Επιτροπή, το οποίο θα εστιάζει στους ίδιους τέσσερις βασικούς άξονες του ισχύοντος ΠΑΑ (βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές, και τον οριζόντιο άξονα των προγραμμάτων Leader).

Λόγω της έμφασης του νέου προγράμματος στην προστασία του περιβάλλοντος, η οποία θεωρείται μια έμμεση παροχή δημόσιων αγαθών στην υπόλοιπη κοινωνία από τους αγρότες, προτείνεται, αφενός, η δέσμευση του 25% των πόρων της Αγροτικής Ανάπτυξης για τη χρηματοδότηση των σχετικών μέτρων (δηλαδή για δράσεις διαχείρισης του εδάφους και μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής

αλλαγής), αφετέρου, η χορήγηση του 30% των άμεσων ενισχύσεων υπό τον όρο ότι τηρούνται κάποιοι περιβαλλοντικοί όροι, αυστηρότεροι της ισχύουσας μέχρι τώρα 'περιβαλλοντικής συμμόρφωσης'. Η ελάχιστη συμμετοχή του ΕΓΤΑΑ καθορίζεται στο 20%, με το 5% της συνολικής συμμετοχής του να δεσμεύεται για τα προγράμματα LEADER. Η στήριξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της ΕΕ ενισχύεται στο νέο πρόγραμμα, αφού το Γεωργικό Ταμείο θα συμμετέχει κατά 85% στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και κατά 50% στις υπόλοιπες περιφέρειες, ενώ η συμμετοχή του για ιδιαίτερα καινοτόμες δράσεις μπορεί να φθάνει μέχρι και 100%. Προβλέπεται τέλος ένα 'Αποθεματικό Επίδοσης' που θα δημιουργηθεί από την παρακράτηση του 5% των πόρων από το ΕΓΤΑΑ για μεγαλύτερη χρηματοδότηση των κρατών-μελών με τις καλύτερες επιδόσεις. Η κατανομή των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη προτείνεται να γίνει με βάση το βαθμό συνάφειας του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης που θα καταθέτει η κάθε χώρα με το ΕΣΠ.

Οι στόχοι των προτεινόμενων αλλαγών προστίθενται στους αρχικούς στόχους της ΚΑΠ και συνοψίζονται στην εξασφάλιση: (i) ενός δικαιότερου συστήματος στήριξης του αγροτικού τομέα, (ii) μιας 'ζωντανής τοπικής οικονομίας', με τη μεγαλύτερη προσαρμογή των μέτρων στις ιδιαίτερες ανάγκες μιας τοποθεσίας, καθώς και την υποστήριξη της εταιρικής σχέσης (partnership) και της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance), και (iii) μεγαλύτερης διασύνδεσης της αγροτικής δραστηριότητας με τη διατήρηση του περιβάλλοντος και του αγροτικού τοπίου. Τέλος, η ενσωμάτωση του ΕΓΤΑΑ στο ΕΣΠ στοχεύει στην ενίσχυση της συμβολής του στην 'εδαφική συνοχή' της Ε.Ε.

3. Η περιφερειακή διάσταση του αγροτικού προβλήματος στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, η μείωση της συμμετοχής του αγροτικού τομέα στην εθνική οικονομία (από περίπου 52% στη συνολική απασχόληση και 24% στο ΑΕΠ το 1961, σε περίπου 11% και 2,4%, αντίστοιχα, το 2010)⁵ αντανάκλα τη μείωση της εξάρτησης πολλών περιοχών από την αγροτική παραγωγή.⁶ Οι μεταρρυθμίσεις της πολιτικής τιμών της ΚΑΠ που συντελέστηκαν στην τελευταία δεκαετία συνέβαλαν καθοριστικά στη συνεχιζόμενη μείωση της σημασίας του αγροτικού τομέα ακόμα και στις 'παραγωγικές' περιοχές, αφού μια σειρά από 'δυναμικά' προϊόντα – τα οποία είχαν ενισχυθεί σημαντικά από τις κοινοτικές επιδοτήσεις – όπως ο καπνός, το βαμβάκι και τα ζαχαρότευτλα - δέχτηκαν ισχυρό κτύπημα από την αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή.

Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα εμφανίζει σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες στις οποίες συντελεί και η δυσμενής μορφολογία του εδάφους. Λόγω του ορεινού χαρακτήρα της χώρας, η χρησιμοποιούμενη αγροτική γη αντιστοιχεί μόνο στο 30% της συνολικής έκτασης της χώρας, ενώ περίπου 83% των αγροτικών περιοχών χαρακτηρίζονται ως 'ορεινές και μειονεκτικές' (ΟΜΠ), στις οποίες κατοικεί το 62% περίπου των απασχολούμενων στη γεωργία. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες του τομέα αντανάκλωνται κυρίως στο μικρό μέσο μέγεθος εκμετάλλευσης και τον πολυτεμαχισμένο κλήρο, καθώς και στο χαμηλό ποσοστό εκμεταλλεύσεων στην κατηγορία άνω των 20 εκταρίων. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο οριακές διαρθρωτικές μετα-

βολές συντελέστηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες, σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες του κέντρου ή της περιφέρειας.⁷

Συνολικά, ο αγροτικός τομέας εμφανίζει χαμηλές οικονομικές αποδόσεις από το 1995 (εκφραζόμενες με τους αρνητικούς ρυθμούς αύξησης του Ακαθάριστου Αγροτικού Προϊόντος και της αγροτικής παραγωγικότητας). Όμως σημαντικές διαφοροποιήσεις παρατηρούνται μεταξύ των αγροτικών περιοχών της χώρας, καθώς η φθίνουσα συμμετοχή της γεωργίας στα συνολικά οικονομικά μεγέθη και οι διαρθρωτικές αδυναμίες που περιγράφηκαν, αφορούν κατά κύριο λόγο στις παρακμάζουσες ορεινές ή απομακρυσμένες νησιωτικές περιοχές. Οι τελευταίες εμφανίζουν αναποτελεσματική διάρθρωση εκμεταλλεύσεων (μικρό μέγεθος) και δυσμενή ηλικιακή διάρθρωση (μεγάλη ηλικία του αρχηγού), έλλειψη υποστηρικτικών υποδομών και οριακή τεχνική/οικονομική αποδοτικότητα, συνεπώς ελάχιστες ευκαιρίες ανάπτυξης βιώσιμων επιχειρηματικών αγροτικών μονάδων (Ευστράτογλου, 2006). Η διαδικασία μείωσης έως και πλήρους εξαφάνισης της γεωργικής δραστηριότητας στις εν λόγω περιοχές, αν και είχε ξεκινήσει από προηγούμενες δεκαετίες, εντάθηκε από τις αρχές της δεκαετίας του '90 (και ειδικότερα από το '92), λόγω, αφενός των περιοριστικών μέτρων της ΚΑΠ – που επηρέασαν διαφορετικά τις επιμέρους περιοχές, ανάλογα με την παραγωγική τους κατεύθυνση και την τοποθεσία τους, δεδομένου του διαφορετικού βαθμού στήριξης που η πολιτική αυτή παρείχε σε διαφορετικές κατηγορίες προϊόντων - αφετέρου της υπογραφής της Συνθήκης του Μάαστριχτ, που συνεπαγόταν την απώλεια του πλεονεκτήματος των ετήσιων αυξήσεων των αγροτικών τιμών σε εθνικό νόμισμα μέσω υποτιμήσεων και συνεπώς την απώλεια ενός σημαντικού μέσου αύξησης του αγροτικού εισοδήματος⁸ (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας, 1999).

Από την άλλη πλευρά, οι 'μειονεκτικές' σε οικονομικο-κοινωνικούς όρους περιοχές αθροίζουν σε φυσικούς πόρους, βιοποικιλότητα και πολιτιστική κληρονομιά, συνεπώς αποτελούν τις πλέον κατάλληλες τοποθεσίες για την ανάπτυξη εναλλακτικών, αλλά συμπληρωματικών προς τη γεωργία-κτηνοτροφία, δραστηριοτήτων (για το ζήτημα αυτό βλέπε επίσης Λουλούδης & Μπεόπουλος, 1999).

4. Η σημασία της ΠΑΑ για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή της Ελλάδας

4.1 Οι τρεις πρώτες προγραμματικές περίοδοι

Η σταδιακή αλλαγή της Ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής αντανακλάται στην προσαρμογή των Ελληνικών Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης ώστε να συμπεριλάβουν και άλλους, πέραν της γεωργίας, τομείς ως μοχλούς της αναπτυξιακής ώθησης στις αγροτικές περιοχές της χώρας. Στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) των περιόδων 1989-93 και 1994-99, τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη (Α.Α.) συμπεριλαμβάνονταν αφενός στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Γεωργία»⁹, αφετέρου στα Περιφερειακά ΕΠ (ΠΕΠ) - ένα για την κάθε μια από τις 13 περιφέρειες της χώρας, καθώς και στην Κοινοτική Πρωτοβουλία LEADER. Στην περίοδο 2000-06, η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης υλοποιήθηκε με την εφαρμογή του *Kan. 1257/99* μέσω τριών προγραμμάτων (Caraveli, 2006): (α) του ΚΠΣ, που είχε τη μεγαλύτερη συμμετοχή στη συνολική δημόσια δαπάνη (70,7%), (β) του Έγ-

γράφου Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης' (ΕΠΑΑ)¹⁰, με συμμετοχή 25,5% στη Δ.Π. και (γ) του προγράμματος Leader, με συμμετοχή μόνο 3,7% στη Δ.Π.. Στο ΚΠΣ, το ΕΠ «Γεωργία» αντικαταστάθηκε από το ΕΠ «Αγροτική Ανάπτυξη-Αναδιάρθρωση του Αγροτικού Χώρου 2000-06» (με συμμετοχή στη Δ.Π. 28,6% και στο συνολικό προϋπολογισμό του ΚΠΣ 40,4%) δηλώνοντας τη μεγαλύτερη έμφαση στην 'αγροτική ανάπτυξη' που θα χαρακτήριζε στο εξής την προσέγγιση για τον αγροτικό χώρο. Στα πλαίσια του ΚΠΣ, η προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης γινόταν κυρίως μέσω του άξονα 7 των ΠΕΠ («ολοκληρωμένα αναπτυξιακά προγράμματα για τον αγροτικό χώρο», με προϋπολογισμό που αντιστοιχούσε στο 19,3% του συνολικού κόστους του ΕΠ), που βασιζόνταν σε «ολοκληρωμένες δράσεις» και του ΕΠ 'Αλιεία' που στόχευε στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας με τη δημιουργία βιώσιμων μονάδων (Caraveli, 2006). Η άθροιση των δαπανών όλων των παρεμβάσεων που επηρέαζαν άμεσα την αγροτική ανάπτυξη, σε όλα τα προγράμματα, δείχνει ότι η συνολική δαπάνη για «αγροτική ανάπτυξη» υπερέβαινε κατά πολύ τη δαπάνη για «αγροτικές διαρθρώσεις».

4.2 Η προγραμματική περίοδος 2007-13

Της προτεραιότητες για την αγροτική ανάπτυξη στην περίοδο αυτή καθορίζει το *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΣΑΑ) 2007-13*, σύμφωνα με το άρθρο 11 του *Καν.1698/2005* για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ, στο οποίο ορίζεται ότι η εθνική στρατηγική αγροτικής ανάπτυξης θα εφαρμοστεί μέσω του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της ίδιας περιόδου. Το ΠΑΑ για την Ελλάδα εστιάζεται σε τρεις βασικούς άξονες, συνεπικουρούμενους από έναν τέταρτο άξονα LEADER, που υλοποιεί τις τοπικές στρατηγικές και συνεργασίες για την αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων και βασίζεται στην εμπειρία που αποκτήθηκε από τα αντίστοιχα προγράμματα των προηγούμενων περιόδων. Οι τρεις άξονες είναι:

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας.
- Βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου.
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας.

Σημειώνεται ότι το ΠΑΑ όπως και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας 2007-13 είναι τα μόνα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της τέταρτης Προγραμματικής Περιόδου (ΠΠ) τα οποία δεν εντάσσονται στο ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 2010).

Στον πίνακα που ακολουθεί δίνονται στοιχεία για τη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών και την κοινοτική συμμετοχή στη δημόσια δαπάνη του ΠΑΑ. Εμφανίζεται επίσης η κατανομή των κονδυλίων η οποία εκφράζει τη βαρύτητα του κάθε άξονα σε όλες τις περιφέρειες γενικά (εντός και εκτός του στόχου της Σύγκλισης).

Είναι εμφανές ότι, συνολικά, ο άξονας 1, ανταγωνιστικότητα, έχει τη μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα (41,3%), αφού η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας», ειδικά σε μια περίοδο αυξανόμενης απελευθέρωσης του παγκόσμιου εμπορίου, θεωρείται προϋπόθεση για τη διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στις αγροτικές περιοχές. Οι παρεμβάσεις του πρώτου άξονα περιλαμβάνουν μέτρα για εκσυγχρονισμό των παραγωγικών

μονάδων, τη βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων, την εισαγωγή και διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας μέσω επενδύσεων σε ανθρώπινο, ζωικό και φυτικό κεφάλαιο. Στο ΠΑΑ τονίζεται ότι η επιβάρυνση του περιβάλλοντος από την εντατική γεωργία αφορά μόνο σε ορισμένες πεδινές περιοχές με υψηλό ποσοστό αρδευόμενων εκτάσεων και όπου γίνεται μεγάλη και μη ορθολογική χρήση λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων. Από την άλλη πλευρά, οι ορεινές περιοχές υποφέρουν από την εγκατάλειψη που οδηγεί σε υποβάθμιση του εδάφους και μείωση της βιοποικιλότητας. Έτσι, ο δεύτερος άξονας, 'περιβάλλον' (που απορροφά το 36,2% της Δ.Π.), περιλαμβάνει δράσεις: (α) για τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, την προστασία της βιοποικιλότητας και του φυσικού τοπίου, (β) περιβαλλοντικά φιλικές γεωργικές πρακτικές, όπως η βιολογική γεωργία.

Τα μέτρα του άξονα 2 περιλαμβάνουν ενισχύσεις για φυσικά μειονεκτήματα σε γεωργούς ορεινών περιοχών, ενισχύσεις Natura 2000 και ενισχύσεις που συνδέονται με την Οδηγία για τα Νερά (Οδ. 2000/60/ΕΚ), γεωργο-περιβαλλοντικές ενισχύσεις, αποκατάσταση του δασοκομικού δυναμικού, κ.τ.λ.

Πίνακας 1: Κατανομή των δημοσίων κονδυλίων του ΠΑΑ ανά άξονα

ΑΞΟΝΑΣ	Δημόσια Δαπάνη	Ποσοστιαία κατανομή Δ.Π. (%)	Ποσοστό Κοινοτικής Συμμετοχής (%)	Κοινοτική Συμμετοχή (ΕΓΓΤΑ)	Ποσοστιαία κατανομή Κ.Σ. (%)
Άξονας 1	2.191.113.523	41,3	71,49	1.566.503.220	40,10
Άξονας 2	1.918.478.833	36,2	76,27	1.463.168.200	37,46
Άξονας 3	787.628.854	14,9	72,97	574.737.004	14,71
Άξονας 4	294.697.261	5,6	76,20	224.570.000	5,75
Τεχνική Βοήθεια	103.000.000	1,9	75,00	77.250.000	1,98
ΣΥΝΟΛΟ	5.294.918.471		73,77	3.906.228.424	

Πηγή: Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, *Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-13*

Οι άξονες 3 και 4, που θεωρούνται οι βασικοί άξονες της 'αγροτικής ανάπτυξης', μαζί απορροφούν το 20,2% της δημόσιας δαπάνης (14,6% και 5,6%, αντιστοίχα). Ο τρίτος άξονας στοχεύει στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση των ΟΜΠ, με παρεμβάσεις για την ενίσχυση της 'διαφοροποίησης' της αγροτικής οικονομίας προς μη γεωργικές δραστηριότητες (π.χ. αγροτο-τουρισμό), την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας μικρής κλίμακας και την αναστροφή των δυσμενών τάσεων της πληθυσμιακής συρρίκνωσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη βελτίωση της προσβασιμότητας στα αστικά κέντρα και των υποδομών των περιοχών αυτών, ενώ οι παρεμβάσεις είναι αντιστοιχες με εκείνες του άξονα 7 του ΠΑΑ της προγραμματικής περιόδου 2000-06. Η υλοποίηση της στρατηγικής του άξονα LEADER πραγματοποιείται με την προσέγγιση 'εκ των κάτω προς τα άνω' (bottom-up) από τοπικά εταιρικά σχήματα δημοσίου-ιδιωτικού τομέα (Ομάδες Τοπικής Δράσης) που δραστηριοποιούνται σε κάθε περιοχή της οποίας γνωρίζουν τις δυνατότητες και δυσκολίες. Οι δράσεις στα πλαίσια του άξονα αυτού περιλαμβάνουν

νουν 'ολοκληρωμένα' και 'πολυ-τομεακά' μέτρα αγροτικής ανάπτυξης, τόσο στις ΟΜΠ όσο και στις πεδινές περιοχές που έχουν πληγεί από τις μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ ή είναι περιοχές προστατευόμενες από το δίκτυο NATURA 2000. Τα μέτρα επιδιώκουν τη στήριξη της καινοτομίας, με τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων, την ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων, την ανάδειξη της αγροτικής κληρονομιάς, την αναμόρφωση χωριών, τη δικτύωση, κ.τ.λ.

Το ποσοστό της κοινοτικής συμμετοχής από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) στη συνολική δημόσια δαπάνη είναι περίπου 74%, ενώ η κατανομή των κοινοτικών κονδυλίων ανά άξονα είναι αντιστοιχη με την κατανομή της συνολικής δημόσιας δαπάνης. Οι δημόσιες δαπάνες κινητοποιούν ιδιωτικούς πόρους και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο σύνολο των δαπανών για κάθε άξονα φτάνει το: 38% στον τέταρτο άξονα (LEADER) και 35% στον τρίτο άξονα (διαφοροποίηση), 28% στον πρώτο άξονα (ανταγωνιστικότητα) και μόλις 1% στο δεύτερο άξονα (περιβάλλον).

Το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων πιστώσεων (περίπου 77%) κατευθύνεται στις περιοχές της 'Σύγκλισης', όπου το ποσοστό συμμετοχής του ΕΓΤΑΑ είναι περίπου 85% (μεγαλύτερο σε σχέση με τις περιοχές εκτός Σύγκλισης). Επιπλέον, στις περιοχές εκτός Σύγκλισης δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ανταγωνιστικότητα και ο άξονας 1 απορροφά το 50% των πόρων. Το ΠΑΑ της περιόδου αυτής διακρίνει τους ακόλουθους τρεις κύριους τύπους αγροτικών περιοχών (Πιουρούλου & Stratakis 2011: 235)¹¹: (α) Δυναμικές περιοχές, στις οποίες το ποσοστό αρδευόμενης γης είναι 65% (περίπου διπλάσιο από το μέσο όρο της χώρας) και τα περιβαλλοντικά προβλήματα προέρχονται από την εντατική καλλιέργεια, και οι οποίες έχουν πληγεί ιδιαίτερα από τις μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ. Στις περιοχές αυτές θεωρείται αναγκαία η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. (β) ΟΜΠ οι οποίες δεν εξειδικεύονται σε κάποια καλλιέργεια, έχουν περιορισμένες δυνατότητες παραγωγής και προώθησης των προϊόντων τους λόγω τοπογραφίας και απόστασης από τις αγορές, ενώ η βιολογική γεωργία και ο αγροτικός τουρισμός αποτελούν εναλλακτική πηγή εισοδήματος σε όσες δεν έχουν πληγεί σημαντικά από την εγκατάλειψη και την παρακμή. Στις περιοχές αυτές προωθείται ιδιαίτερα η παραγωγή ποιοτικών προϊόντων με ονομασία προέλευσης και γεωγραφική ένδειξη. (γ) Νησιωτικές περιοχές, με χαμηλό βιοτικό επίπεδο, προβλήματα προσβασιμότητας λόγω υψηλού κόστους μετακίνησης, περιορισμένη αγροτική παραγωγή (που σε λίγες περιπτώσεις είναι 'υψηλής ποιότητας'), αλλά ανεπτυγμένη κτηνοτροφία και αλιεία και συχνά τουριστική δραστηριότητα. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση του τέταρτου άξονα απευθύνεται ιδιαίτερα στις περιοχές αυτές.

Η αγροτική ανάπτυξη χρηματοδοτείται και από το ΕΣΠΑ με άλλα περίπου 7 δις ευρώ που κατευθύνονται στις αγροτικές περιοχές από τον «Προϋπολογισμό Ένταξης Συγχρηματοδοτούμενης Δημόσιας Δαπάνης» του προγράμματος αυτού. Τα κονδύλια αυτά προέρχονται από 8 τομεακά προγράμματα και από 5 περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα - ΕΠ. Τα τομεακά προγράμματα περιλαμβάνουν τους ακόλουθους τομείς: περιβάλλον και αειφόρο ανάπτυξη, ενίσχυση της προσπελασιμότητας με την κατασκευή οδικών αξόνων, ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα, ψηφιακή σύγκλιση, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, εκπαίδευση και δια βίου μάθηση, διοικητική μεταρρύθμιση και τεχνική υποστήριξη εφαρμογής κτλ. Τα ΠΕΠ κατευθύνονται σε 5 ομάδες περιφερειών: Μακεδονία-Θράκη, Δυτική Ελ-

λάδα-Πελοπόννησος - Ιόνιοι Νήσοι, Κρήτη – Νήσοι Αιγαίου, Θεσσαλία – Στερεά Ελλάδα – Ηπείρου, Αττική. Οι τομείς στους οποίους κατανέμονται είναι αειφόρος ανάπτυξη και υποδομές. Η προώθηση της ‘αγροτικής ανάπτυξης’ γίνεται και από τις δυο κατηγορίες προγραμμάτων και κυρίως από τους τομείς βελτίωσης του περιβάλλοντος και ενίσχυσης της προσπελασιμότητας στα τομεακά προγράμματα, και από τους τομείς της αειφόρου ανάπτυξης και των υποδομών στα πλαίσια των ΠΕΠ. Το νέο σχήμα έχει μικρότερο αριθμό ΕΠ σε σύγκριση με το ΚΠΣ της προγραμματικής περιόδου 2000-06 και θεωρείται ένα περισσότερο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης. Ο βαθμός απορρόφησης¹² στο ΠΑΑ εκτιμάται στα 36% ενώ του ΕΣΠΑ μόλις στα 20%.

Τέλος άλλα 3,8 δισεκ. ευρώ είναι ο συνολικός προϋπολογισμός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ) για την περίοδο 2007-13. Η πολιτική για την αλιεία επικεντρώνεται σε πέντε άξονες προτεραιότητας, που περιλαμβάνουν τις ακόλουθες κατηγορίες μέτρων: (α) μέτρα για αναπροσαρμογή του Κοινοτικού αλιευτικού στόλου, (β) υδατοκαλλιέργεια, αλιεία εσωτερικών υδάτων, μεταποίηση και εμπορία προϊόντων αλιείας και υδάτων, (γ) μέτρα κοινού ενδιαφέροντος, (δ) αειφόρο ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών, (ε) τεχνική βοήθεια.

Κάθε κράτος-μέλος καταρτίζει ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ), στο οποίο περιγράφει και αιτιολογεί τους άξονες προτεραιότητας, ορίζοντας ταυτόχρονα συγκεκριμένους στόχους για κάθε άξονα. Τα ΕΠ εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πρέπει να συνάδουν με το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο του κράτους-μέλους.

Τα συνολικά κονδύλια για τις αγροτικές περιοχές (και μέσα από αυτά για την αγροτική ανάπτυξη) ανέρχονται συνεισφέροντας σε 14, 7 δις ευρώ (ποσό μεγαλύτερο από το αντίστοιχο της προηγούμενης περιόδου, 10,5 δις ευρώ) και κατανέμονται μεταξύ των προγραμμάτων όπως δείχνει ο ακόλουθος πίνακας.

Πίνακας 2: Κατανομή των κονδυλίων για τις αγροτικές περιοχές: 2007-2013

Προγράμματα	Συνολικό κόστος (δισ ευρώ, τρέχουσες τιμές)	Συμμετοχή του κάθε προγράμματος στο γενικό συνολικό κόστος (%)
I. ΠΑΑ	3,9	26,5
II. ΕΣΠΑ	7	47,6
IIα ΤΟΜΕΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	5	
IIβ. ΠΕΠ	2	
III. ΕΤΑ	3,8	25,8
Γενικό Σύνολο	(I+II+III) 14,7	

Πηγή: 1. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, 2011. 2. Υπουργείο Ανταγωνιστικότητας, Ιδία επεξεργασία.

Το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης προέρχεται από το ΕΣΠΑ (όπως στην περίοδο 2000-06 προερχόταν από το ΚΠΣ), στο οποίο συμπεριλαμβάνονται τα τομεακά προγράμματα, και τα ΠΕΠ. Το ΠΑΑ και το Πρόγραμμα για την Αλιεία βρίσκονται τώρα εκτός ΕΣΠΑ (ΚΠΣ), αφού χρηματοδοτούνται από τα δικά τους Ταμεία. Τόσο τα δυο αυτά προγράμματα, όσο και τα ΠΕΠ του ΕΣΠΑ συμμετέχουν με αντίστοιχα (με την προηγούμενη περίοδο) ποσοστά στις συνολικές δημόσιες

δαπάνες (βλέπε τη σχετική ανάλυση για την περίοδο 2000-06 στο Caraveli, 2006).

Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων περιορίζεται ως συνήθως από τη χαμηλή απορροφητικότητα, αλλά και την παραδοσιακή έλλειψη ουσιαστικής αποκέντρωσης στη διαχείριση, η οποία πιθανώς θα οξυνθεί με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση. Από την άλλη πλευρά, στις παρεμβάσεις του ΠΑΑ αλλά και των άλλων δυο προγραμμάτων διαφαίνεται μια περισσότερο 'τοπική' προσέγγιση με την έννοια ότι η φιλοσοφία Leader για προσαρμογή στις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάδειξη των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων υπογραμμίζει τις παρεμβάσεις όλων των προγραμμάτων.

4.4 Η προγραμματική περίοδος 2014-2020

Το νέο πλαίσιο πολιτικής που προτείνεται για την αγροτική ανάπτυξη στην περίοδο 2014-20, που αναπτύχθηκε στην ενότητα 2.3, μπορεί να έχει ιδιαίτερα θετικές επιπτώσεις στην περίπτωση της Ελλάδας, αφού είναι δυνατό να αποτελέσει κίνητρο για αποτελεσματικότερες και πιο στοχευμένες δράσεις. Ευνοϊκά στοιχεία του νέου πακέτου είναι: (α) η μεγαλύτερη ενίσχυση που προτείνεται για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, μέσω των υψηλότερων ποσοστών συγχρηματοδότηση, και (β) η διατήρηση του καθεστώτος για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιοχές (στο 20% των πόρων του ΕΓΤΑΑ).

Βέβαια είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που απορρέουν από την τρέχουσα δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα, η περίοδος αναφοράς των ετών 2007-2009 για την κατανομή των πόρων παρουσιάζει παραπλανητική εικόνα για την αξιολόγηση των περιφερειών. Κρίνεται ότι θα ήταν πιο αντιπροσωπευτική η επιλογή των οικονομικών μεγεθών από μία πιο πρόσφατη περίοδο αναφοράς.

Επίσης, όσον αφορά στα θεματικά προγράμματα, θα μπορούσε να προβληθεί η συνολική «νησιωτικότητα» του ελλαδικού χώρου και να ενταχθούν δράσεις που να προσμετρούν αυτή την ιδιαιτερότητα.

Σε κάθε περίπτωση, προϋπόθεση αποτελεί η αξιοποίηση της ευελιξίας που παρέχεται σε κάθε κράτος-μέλος ως προς τις θεματικές τις οποίες μπορεί να επλέξει., έτσι ώστε να γίνει αποτελεσματικότερη χρήση των διατιθέμενων εθνικών και κοινοτικών κονδυλίων και να ενισχυθεί η αποδοτικότητα του όλου προγράμματος. Επιπρόσθετα, ο συντονισμός των διαρθρωτικών ταμείων που προκρίνεται μέσω του σχεδιασμού και της εφαρμογής του ΕΣΠ (Ενιαίου Στρατηγικού Πλαισίου) μπορεί να συμβάλει στη σταδιακή εξάλειψη αποσπασματικών και, σε κάποιες περιπτώσεις, αλληλεπικαλυπτόμενων δράσεων.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η σύναψη της Εταιρικής Σχέσης, που περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες ελέγχου και αντίστοιχων ποινών, προϋποθέτει σημαντικές προσαρμογές από την πλευρά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες προσαρμογές συμπεριλαμβάνουν τόσο την αναδιοργάνωση της λειτουργίας των εμπλεκόμενων δημόσιων οργανισμών, όσο και την αλλαγή φιλοσοφίας στη λογική των μετρήσιμων στόχων και στην προσέγγιση κόστους-οφέλους. Χωρίς αυτές, η πιθανότητα απώλειας σημαντικών κονδυλίων θα θέσει σε κίνδυνο την εφαρμογή ολόκληρου του ΠΑΑ. Επομένως θα μπορούσε να διεκδικηθεί από την ελληνική μεριά μία περίοδος προσαρμογής αναφορικά με τους όρους που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταρρυθ-

μίσεις που πρέπει να επιτελεστούν στη λειτουργία του κράτους, την εξαιρετικά αρνητική οικονομική συγκυρία, αλλά και την πρόσφατη εμπειρία στην αδυναμία της τήρησης των όρων του μνημονίου, ιδίως αυτών που περιλαμβάνουν αλλαγές διαρθρωτικού χαρακτήρα.

Σε μία περίοδο, λοιπόν, όπου έχουν ελαττωθεί σημαντικά οι δημόσιες επενδύσεις και παράλληλα έχουν μειωθεί αισθητά και οι ιδιωτικές επενδύσεις, είτε με τη μορφή χρηματοδοτήσεων για έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη είτε με τη μορφή ευνοϊκής δανειοδότησης από τον τραπεζικό τομέα, το νέο ΠΑΑ για την περίοδο 2014-2020 μπορεί να αποτελέσει μία σημαντική πηγή εισροής χρηματικών πόρων και επακόλουθα να συμβάλλει στην εκκίνηση μιας αναπτυξιακής διαδικασίας για την ελληνική οικονομία.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Ευρωπαϊκή αγροτική πολιτική υιοθετεί σε αυξανόμενο βαθμό ένα νέο 'μοντέλο', στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται η 'αγροτική ανάπτυξη'. Ο όρος αναφέρεται στη μετατόπιση της έμφασης από τη στήριξη της υπερπαραγωγής στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος της υπαίθρου και στην ανάπτυξη νέων εναλλακτικών (πέραν της γεωργίας) δραστηριοτήτων. Το νέο *Ευρωπαϊκό αγροτικό μοντέλο*, το οποίο εκφράζεται με τον Κανονισμό Αγροτικής Ανάπτυξης 1698/05, που συγκροτεί τον 'δεύτερο πυλώνα' της ΚΑΠ, ανταποκρίνεται στις αλλαγές που χαρακτηρίζουν τους αγροτικούς χώρους και τις καταναλωτικές προτιμήσεις και στο ρόλο που οι μικρές τοπικές κοινότητες καλούνται να παίζουν στην παγκόσμια οικονομία. Ανταποκρίνεται ακόμα και στην εμμονή των περιφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων, σε εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης χαρακτηρίζεται συνεπώς από ένα έντονα τοπικό/εδαφικό (territorial) στοιχείο, στοχεύοντας στην ανάδειξη των πλεονεκτημάτων των περιοχών σε υστέρηση (lagging regions), τις οποίες τα κράτη-μέλη έχουν ορίσει στα προγράμματά τους, με επενδύσεις σε διαρθρωτικά μέτρα για την αξιοποίηση του εγχώριου παραγωγικού δυναμικού τους με βάση την προσέγγιση 'bottom-up' της κοινοτικής πρωτοβουλίας LEADER.

Έτσι, ο δεύτερος πυλώνας της ΚΑΠ συμβάλλει σε μια χωρική και αναπτυξιακή ισορροπία, συνεπώς στην πολιτική συνοχής της Ε.Ε., σε αντίθεση με τον πρώτο πυλώνα της που ενίσχυσε τις περιφερειακές ανισορροπίες.

Οι εξελίξεις αυτές αναπόφευκτα προσδιορίζουν την εν γένει αναπτυξιακή πορεία του αγροτικού τομέα και των αγροτικών περιοχών στην Ελλάδα. Η στροφή προς την 'αγροτική ανάπτυξη' στα πλαίσια του νέου αγροτικού μοντέλου θα μπορούσε να αποτελέσει τη μεγάλη πρόκληση για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της υπαίθρου και του γεωργικού τομέα, εξουδετερώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις από τη μείωση της στήριξης στα πλαίσια της ΚΑΠ ιδιαίτερα στις ΟΜΠ. Αυτό είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσω της προώθησης, αφενός, ενός καινοτόμου 'αγροτο-τουριστικού μοντέλου', αφετέρου, βιολογικών προϊόντων φυτικής και κτηνοτροφικής προέλευσης (όπως κρασί, ελαιόλαδο και τυριά 'ονομασίας προέλευσης'). Τα (α) και (β) βασίζονται εξ' ορισμού στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, ενώ η επίτευξή τους είναι ικανή να μετατρέψει τις φθίνουσες περιοχές σε δυναμικές, προσδίδοντας στην 'ύπαιθρο', και όχι πλέον μόνο στη γεωργική παραγωγή, ένα ρόλο-κλειδί ως προς την 'απογείωση' της

εθνικής οικονομίας και τη σύνδεσή της με την παγκόσμια οικονομία.

Στην προγραμματική περίοδο 2000-06, η υλοποίηση όλων των προγραμμάτων μέσω 'ολοκληρωμένων δράσεων' σε επιλεγμένες τοπικές ζώνες αποτέλεσε το νέο στοιχείο που διαφοροποίησε ουσιαστικά την προσέγγιση της 'αγροτικής ανάπτυξης' από εκείνη των προηγούμενων περιόδων, δημιουργώντας προσδοκίες για αναστροφή των τάσεων παρακμής. Εντούτοις, τα αποτελέσματα ήταν γενικά πενιχρά και επικεντρωμένα σε ελάχιστες περιπτώσεις περιοχών και επενδυτών (Caraveli, 2006).

Οι στόχοι, τα μέτρα και τα μέσα χρηματοδότησης της περιόδου 2007-13 δημιουργούν μεγαλύτερες προσδοκίες για την επιτυχία των νέων προγραμμάτων λόγω της μεγαλύτερης έμφασης στην καινοτομία, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την προσβασιμότητα των ΟΜΠ. Όμως, τα πενιχρά αποτελέσματα των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης της προηγούμενης περιόδου, τα συνεχιζόμενα προβλήματα της ανεπαρκούς χρηματοδότησης σε σχέση με τις ανάγκες των περιοχών, οι θεσμικοί και γραφειοκρατικοί περιορισμοί που ευθύνονται για τη χαμηλή απορροφητικότητα σε συνδυασμό με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση και βέβαια η δυσμενής συγκυρία της οξείας οικονομικής κρίσης και των διεθνών εξελίξεων, αφήνουν λίγες ελπίδες για την επιτυχή έκβαση της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο. Παραμένει να δούμε, αν ο συντονισμός όλων των ΔΤ μέσω του Ενιαίου Στρατηγικού Πλαισίου (ΕΣΠ) με στόχο την υλοποίηση του προγράμματος 'Ευρώπη 2020' που προτείνονται για την περίοδο 2014-20 θα επιτύχουν να αναστρέψουν την παραπάνω διαπίστωση.

Notes

1. Δηλαδή 'αγαθών' που έχουν ευρύτερο κοινωνικό όφελος, όπως η διατήρηση του αγροτικού τοπίου και η αναβάθμιση του περιβάλλοντος στις περιοχές της υπαίθρου.
2. Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι στις προτάσεις για την αναμόρφωση της ΚΑΠ στην μετά το 2013 περίοδο υποστηρίζεται αντίθετα ότι τα 'περιφερειακά στοιχεία' δεν είναι αναγκαίο να συμπεριλαμβάνονται στην ΚΑΠ, αφού αυτά αποτελούν μέρος μιας ξεχωριστής πολιτικής, της περιφερειακής.
3. Οι οποίες δήλωναν ότι μέσω της διαφοροποίησης των δραστηριοτήτων θα δημιουργούνταν νέες πηγές εισοδήματος και απασχόλησης (που θα περιλάμβαναν την προστασία του περιβάλλοντος και της αγροτικής κληρονομιάς).
4. Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης.
5. Τα ίδια μεγέθη για την Ε.Ε.-27 το 2010 ήταν περίπου 5,5% και 1,2%. (επεξεργασία στοιχείων Eurostat).
6. Αν και οι αγροτικές περιοχές καλύπτουν το 95% της επικράτειας και η γεωργία εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο στην τοπική οικονομία πολλών κοινοτήτων, στις περισσότερες αγροτικές περιοχές, δηλαδή στην ελληνική υπαίθρο εν γένει, ο ενεργός πληθυσμός που ασχολείται με την αγροτική δραστηριότητα δεν ξεπερνά το 30%, ενώ ακόμη και πριν 20 χρόνια έφτανε μέχρι και το 60% (Μαραβέγιας, 2004).
7. Εντούτοις, ο Μωυσίδης επισημαίνει ότι η εξέλιξη της διάρθρωσης των αγροτικών εκμεταλλεύσεων από το 1961 επιβεβαιώνει την ύπαρξη 'συγκεντροποίησης'

- στις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, οι οποίες έχουν πολλαπλασιάσει την έκταση που κατέχουν (Μωυσίδης, 2005: 77) .
8. Υπό αυτό το πρίσμα, η Συνθήκη για την Ε.Ε. (Maastricht) το 1992, με τις μηδαιμένες αυξήσεις σε ECU τις οποίες θέσπιζε, έθεσε τις χώρες με ασθενές νόμισμα (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιταλία, Ισπανία, αλλά και Γαλλία) σε δυσμενή θέση έναντι χωρών με ισχυρά νομίσματα, όπως η Γερμανία και η Ολλανδία (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας, 1999). Όπως είναι φυσικό, αυτή η εξέλιξη 'κτύπησε' περισσότερο τις ασθενέστερες, 'οριακές', περιοχές αυτών των χωρών.
 9. Ένα από μια σειρά ΕΠ, από τα οποία άλλα ήταν τομεακά και άλλα περιφερειακά και υλοποιούνταν μέσω των ΠΕΠ.
 10. Η χρηματοδότηση του ΕΠΑΑ γινόταν κατά ένα μέρος (37%) από το ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεων και κατά το υπόλοιπο (63%) από το Ελληνικό Δημόσιο). Αξίζει να αναφερθεί ότι οι πόροι από το ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεων που κατευθύνθηκαν στη χρηματοδότηση της 'αγροτικής ανάπτυξης' στην περίοδο 2000-06 αντιπροσώπευαν μόνο το 14% των πόρων οι οποίοι προορίζονταν για την υλοποίηση της πολιτικής των 'αγορών' στην Ελλάδα (Caraveli, 2006).
 11. Αντιστοιχες διακρίσεις τύπων αγροτικών περιοχών συναντάμε σε διαφορετικές μελέτες, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με το σκοπό της μελέτης. Μια χαρακτηριστική διάκριση σε τρεις τύπους περιοχών είναι, για παράδειγμα, η ακόλουθη: (α) Αγροτικές περιοχές κυρίως πεδινές σχετικά απομακρυσμένες από την θάλασσα, ή και ορεινές, χωρίς ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου κυριαρχεί η αγροτική παραγωγή. (β) Περιστατικές περιοχές, κυρίως γύρω από μεγάλα ή μεσαία αστικά κέντρα όπου υπάρχει έντονη ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας, αλλά και βιοτεχνική /αγροτική παραγωγή. (γ) Παράκτιες, μικρονησιωτικές και ορεινές περιοχές με ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου παρατηρείται έντονη ανάπτυξη και της δεύτερης κατοικίας και του τουρισμού. Όπως ορθά επισημαίνεται, σε ορισμένες περιοχές μπορεί να συνυπάρχουν χαρακτηριστικά από όλες τις πιο πάνω κατηγορίες. Ωστόσο η κατηγοριοποίηση αυτή είναι χρήσιμη για την χάραξη και εφαρμογή μιας κατάλληλης αναπτυξιακής στρατηγικής (Μαραβέγιας, 2004).
 12. Σε σχέση με την υλοποίηση των επενδύσεων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνική

- Ευστράτογλου, Σ. «Δυναμικές Αγροτικής Ανάπτυξης και προβληματισμοί για τη χάραξη αναπτυξιακής στρατηγικής», παρουσίαση στην ημερίδα *Οι νέες διαστάσεις της Αγροτικής Ανάπτυξης*, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (30 Μαρτίου 2006).
- Λουλούδης, Α. & Ν. Μπεόπουλος (1999) Κριτικές Προσεγγίσεις της Ανάπτυξης και της Προστασίας του Περιβάλλοντος της Υπαίθρου', *Στοχαστής/Γ.Π.Α., Αθήνα*.
- Μαραβέγιας, Ν. και Μέρμηγκας (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση της Ελληνικής Γεωργίας με Ορίζοντα το 2010*, στο Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.) «Η Ελληνική Γεωργία προς το 2010», Παπαζήσης.

- Μαραβέγιας, Ν. (2004) *Στρατηγική για την Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας*. Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας, Παπαζήσης.
- Μωϋσίδης, Α. (2005). «Σύγχρονα Διαρθρωτικά και Κοινωνικά Χαρακτηριστικά του Αγροτικού Χώρου», στο *Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα*, Θ. Ανθοπούλου & Α. Μωϋσίδης (Επιμ.), Gutenberg: 53-102.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2010). *Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-13*.
- Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας (2012). *Αδημοσίευτα Στατιστικά Στοιχεία*.

Ξενόγλωσση

- Baldock, D., J. Dwyer, P. Lowe, J.E. Petersen and N. Ward (2001). *The Nature of Rural Development: Towards an Integrated Rural Policy in Europe*, Synthesis Report, A Ten-Nation Scoping Study for WWF and the GB Countryside Agencies, January.
- Caraveli, H. (2006). «Toward a new European rural development model? An assessment of the EU's Rural Development Regulation in Greece», *Economics and Rural Development*, Vol. 2, No.1.
- Commission of the European Communities (2001). *Rural Development Prorammes 2000-2006*.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2009). *Agricultural Policy Perspectives – Briefs*, Brief no.1, December.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2011). European Network for Rural Development, *A Short Guide to the European Commission's proposal for EU rural development after 2013*.
- European Commission (2011a.). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions - A Budget for Europe 2020*, COM(2011) 500 final, Brussels 29/6.
- European Commission (2011b.). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM(2011) 627/3, Brussels, XXX
- Iliopoulou, P. and P. Stratakis (2011). «Agricultural Policies for Rural Development in Europe: The Case of Greece», στο *Agricultural Policies: New Developments*, Nova Science Publishers, Inc., 213-241.